

## AZ EGYESÜLT ÁLLAMOK ALKOTMÁNYÁNAK ÉLETBE LÉPTETÉSE ÉS ELSŐ KIEGÉSZÍTÉSEI (1789–1791)

Az alkotmány kidolgozására Philadelphiába összehívott konvenció 1787. szeptember 17-én fejezte be munkáját, amikor a jelenlevő 42 küldött közül 39 aláírásával erősítette meg az elkészült dokumentumot. Az alkotmányt ekkor a New Yorkban üléső Kongresszusnak küldték meg, amely szeptember 28-án úgy döntött, hogy azt vita nélkül továbbítja a tagállamokhoz ratifikálás céljából. Ezzel megindult a stabilizációt is az ezt szolgáló központosítást igénylő erők és a velük szemben álló, az erős központi kormánytól a tagállamok és azok népének jogait féltő politikai csoportok küzdelme az egyes államok területén. Mivel az Uniót igénylő, az alkotmányt helyeslő jól szervezett erők a maguk uniópárti (federalista) nézeteit egymást követő tanulmányokban népszerűsítették, amelyek a *The Federalist* címen 1788-ban önálló kötetben is megjelentek, táborukat federalistáknak nevezték. Ez valójában az amerikai pártrendszer kezdetét jelentette, s vele szemben a másik párt, amelynek tagjai a vitára bocsájtott alkotmányt erősen kritizálták, az antifederalisták voltak. (Később többségük a Jefferson által vezetett Demokrata Republikánus Párt tagjai lettek.)

A federalisták és antifederalisták tehát az egyes államok által külön a ratifikáció érdekében népszavazással választott konvenciókon csaptak össze. A küzdelem egyenlőtlen volt, mivel a jól szervezett federalistáknak többnyire sikerült úgy felgyorsítani az eseményeket, hogy ezzel megelőzték az ellentábor hatásos szerveződését. 1788 decemberében már három állam ratifikálta az alkotmányt, s 1789 elején további két, június végéig pedig további öt állam csatlakozott. Július végén New York állam is elfogadta az alkotmányt, s szeptemberben a Kongresszus kitűzte az elnökválasztó elektorok megválasztásának napját 1789. január elejére – mikor is megválasztották a szenátorokat és a képviselőket is –, szavazatuk leadásának napját február elejére, s az új Kongresszus összehívásának időpontját március 4-re, helyéül New York városát. A Konföderációs Cikkelyek értelmében üléső Kongresszus 1788. október 10-én feloszlott.

A választások rendben lezajlottak, s 1789. március 4-én összeült az új Kongresszus mindkét háza – egyelőre nem elegendő létszámban. A Képviselőház április 1-én, a Szenátus pedig április 6-án alakult meg, amikor megszámolták az elnökválasztó elektorok szavazatait. A 69 elektor egyhangú szavazatával George Washington lett az Egyesült Államok első elnöke, míg 34 szavazattal John Adams nyerte el az alelnöki tisztséget. Az elnök beiktatására április 30-án került sor. A tevékenységét megkezdő, immár kétkamarás Kongresszus előtt két nagy feladat állt: egyrészt elkészíteni az alkotmány olyan kiegészítését, amelyet egyes államok a ratifikáció feltételül szabtak, másrészt törvényalkotás útján kitölteni azokat a kereteket, amelyeket az alkotmány mind a végrehajtó hatalom, mind a szövetségi bírósági szervezet számára megszabott. Így az új alkotmány értelmében összeült I. Kongresszus (1789–1791) valójában folytatta és befejezte a philadelphiai alkotmányozó konvenció munkáját.

Ami az alkotmány kiegészítését illeti, az elsősorban az antifederalisták követelésén alapult, akik hiányolták a polgári szabadságjogok becikkelyezését. A kérdés felmerült Philadelphiában is, de ott mellőzték, részben arra hivatkozva, hogy a tagállamok nagy része alkotmányába iktatta azt, részben pedig azzal érvelve, hogy a tételes felso-

rolással egy erős kormányzat visszaélhetne, mert a be nem cikkelyezett személyes szabadságjogokat elvitathatná. Ezt a philadelphiai konvención résztvevő küldöttek elfogadták, de az egyes államok ratifikáló gyűlekezetein élesen bírálták ezt a hiányosságot. Massachusetts, Virginia, New York és más államok a ratifikációjukhoz ajánlásokat csatoltak a személyes szabadságjogok biztosítására. Egyes államokban felmerült a gondolat, hogy csak feltételesen fogadják el az alkotmányt. North-Carolinában végül nem is hagyták jóvá az alkotmány szövegét mindaddig, amíg az új Kongresszus el nem fogadta az alkotmányt kiegészítő cikkelyeket. (North-Carolina így csak 1789 novemberében ratifikálta az alkotmányt.)

A federalistáknak be kellett látniuk, hogy helyenként politikai manőverekkel biztosított sikereiket úgy erősíthetik meg, az alkotmány híveinek táborát úgy növelhetik, ha ezeket a kiegészítéseket haladéktalanul elvégzik. A virginiai James Madisonra, az alkotmány egyik kidolgozójára várt a feladat, hogy a formálisan előterjesztett, vagy ratifikációs viták során felmerült javaslatokat összesítse. A nyolcvan különböző javaslatot megrostálva, Madison tizenkilencet talált, amelyek egyaránt szükségesnek és megvalósíthatóknak tűntek. Madison javaslatait már májusban előterjesztette, eredetileg azzal az elképzeléssel, hogy a kiegészítéseket a már elfogadott alkotmány szövegébe illesszék be. Ez az elképzelés azonban vereséget szenvedett, s az őszi ülészak szeptemberben végül is tizenkét pontba sűrítette a javasolt kiegészítéseket. Elnyerve mindkét ház hozzájárulását, a javaslatokat 1789. szeptember 25-én elfogadásra a tagállamokhoz továbbították. A ratifikációs folyamat 1791. december 15-re fejeződött be, s ekkor a tagállamok háromnegyedének jóváhagyása következtében az elfogadott tíz pont az alkotmány részévé vált. (Az első két pontot: a képviselők számáról további illetményekről szóló javaslatokat nem fogadták el, így azokról az alkotmány nem intézkedik.)

Az amerikai alkotmánynak ezt az első tíz, egyszerre elfogadott kiegészítését *Bill of Rights* elnevezéssel jelölik, amely egyszerre utal az 1689. évi hasonló elnevezésű angol dokumentumra (amely korlátozta a korona hatalmát és biztosította a személyes szabadságjogokat), s az 1776-ban elfogadott virginiai Declaration of Rights-ra, amely a Függetlenségi Nyilatkozat előtt egy hónappal a gyarmatokon elsőként foglalta össze tizenhat pontban a személyes szabadságjogokat. A virginiai nyilatkozat a példa tagállamok megszülető alkotmányaiban a hasonló cikkelyek számára és érthetően komoly hatással volt az Unió alkotmányához csatolt Bill of Rights megformálására is.

Áttekintve az alkotmánynak ezt az első tíz kiegészítését (szövegét lásd alább) azonnal szembetűnik, hogy a személyes szabadság biztosításának szándéka nem általánosságban nyert megfogalmazást, hanem határozottan az amerikai tapasztalatokhoz – és az angol alkotmányos előzményekhez köti ezt a dokumentumot. Az 1. cikkely az egyház és állam elválasztásáról és a legfontosabb szabadságjogokról, a 2. a milícia-intézmények kapcsán a polgárok fegyverviselési jogáról, a 3. a katonaságnak a lakossághoz történő beszállásolásáról rendelkezik. A 4–8. cikkelyek bűnvádi, és a bírói eljárás során intézkednek a személyiség jogainak védelméről és biztosítják az angolszász bírói gyakorlatban kialakult 12 tagú vádesküldtszék (a Grand Jury) alkalmazását a nem katonai ügyekben. A 9. cikkely visszatér az alkotmányozó konvención elhangzott agályra és leszögezi, hogy a tételesen fel nem sorolt, de létező jogokat nem lehet elvitatni azért, mert az előző cikkelyekben azok nem szerepelnek. A 10. cikkely végül kilép a személyes jogok területéről annyiban, amennyiben a tagállamok jogait is érinti

megfogalmazásában, miszerint az alkotmányban az unióra, az Amerikai Egyesült Államokra át nem ruházott – és az egyes tagállomoktól el nem vont – jogok, megmaradnak az államoknak, illetve az államok népének rendelkezési körében.

Visszatérve az alkotmány életbe léptetésére, elsőként a végrehajtó hatalom apparátusának kiépítését kell megvizsgálnunk. Az amerikai alkotmány a három hatalmi ágazatot: a törvényhozást, a végrehajtói és a bírói hatalmat mereven elválasztja. A kormány, amelyet az alkotmány értelmében szerveztek, nem angol mintájú parlamenti kormány, hiszen az amerikai miniszterek *nem lehetnek* tagjai a törvényhozásnak. Az amerikai elnöki kormányzat nem buktatható meg parlamenti szavazással, s a kormánynak nincs is miniszterelnöke. (A miniszterek pedig csak tanácsadói az elnöknek.) Így a megelőző politikai tapasztalatok ellenére az amerikai kormányzat fejlődése lényegesen eltér az angoltól. Formáját az alkotmány csak elvileg határozta meg, mert abban – eltérően például a magyar 1848 : 3. tc.től – nincs szó a leendő minisztériumoknak sem számáról, sem hatásköréről, sőt az elnöki kinevezési jogkorról szóló része is csak az utolsó helyen, mint az Egyesült Államok „más tisztségviselőit” emlegeti a minisztériumok leendő vezetőit.

Az alkotmány merevsége tehát csak a hatalmi ágazatokra érvényes. Azon belül számos kérdést hagyott nyitva, bízott a Kongresszus törvényalkotó-szabályozó szerepére. A kormányzat területén különösebb előzmények sem voltak, mert a konföderáció idején nem volt központi végrehajtó hatalom, csak a Kongresszus egyes bizottságai láttak el a pénzügy, a hadügy és a külügy területén bizonyos közös érdekű – a Konföderációs Cikkelyek által meghatározott – feladatokat. Az alkotmány kimondja ugyan, hogy az elnök „a Szenátus tanácsa és hozzájárulása alapján” nevezi ki a követeket, konzulokat, a legfelső bíróság tagjait és más tisztségviselőket, de nem szól a leváltásuk módjáról. Nem tisztázta azt sem, hogy a kinevezettek kinek felelősek: a törvényhozásnak (pontosabban: a kinevezést megerősítő Szenátusnak) vagy az elnöknek. A Kongresszus törvényhozási úton döntötte el, hogy a bírák kivételével – akiket határidő nélkül („a jó magaviselet időtartamára”) neveznek ki – a többi tisztségviselőt az elnök saját elhatározásából bármikor leválthatja. Ami a minisztereket illeti, a törvényhozás a pénzügyminisztert kötelezte, hogy a Kongresszusnak is számoljon be, de a többi csak az elnöknek tartozik felelőséggel.

Ilyen előzmények után külön-külön törvények hozták létre az egyes minisztériumokat (Department) és nevezték ki azok vezetőit. A Konföderáció tapasztalatai alapján három minisztérium felállítása látszott elengedhetetlenül szükségesnek: a külügyminisztérium, a hadügyminisztérium és a pénzügyminisztérium.

A külügyminisztérium létrehozásáról 1789. július végén döntöttek, élére szeptember végén Thomas Jeffersont, az Államok akkori párizsi követét nevezték ki. (A minisztérium hivatalos neve Department of State, vezetője a Secretary of State. Az elnevezés arra utal, hogy a tisztség viselőjének az egyes tagállamok egymásközti viszonyában is szerepet szántak.) Augusztus elején állították fel a hadügyminisztériumot (Department of War), szeptember elején élére Henry Knox tábornokot, a függetlenségi háború résztvevőjét állították. Legkésőbb, szeptember elején szervezték meg a pénzügyminisztériumot (Department of Treasury), vezetőjének néhány nap múlva Alexander Hamilton, Washington volt személyi titkárát és segédtisztjét, az új alkotmány egyik lelkes hívét nevezték ki. Szeptember végén sor került egy főpostamester (Post-

master General) kinevezésére is, ő azonban miniszteri ranggal nem rendelkezett 1829-ig, a postaügyi minisztériumot (Post Office Department) pedig csak 1872-ben hozták létre. A kép teljessége kedvéért meg kell említeni, hogy 1798-ban, amikor a franciákkal hadüzenet nélküli tengeri háborúra került sor, akkor sietve megszervezték a flottaügyi minisztériumot (Department of Navy).

Az Egyesült Államok kormányzatának kiépítése nem fejeződött be a minisztériumok létrehozásával, hiszen meg kellett teremteni az új államgépezet pénzügyi alapjait. Ezt nehezítette az, hogy mind a Konfederáció által, mind az egyes államok által felvett adósságok komoly teherként jelentettek az Uniónak. Amellett az alkotmány életbe lépéséig az Államokban nem volt központi adójóvédelem, így a szövetségi adórendszert is ki kellett dolgozni. Hamilton, aki a pénzügyi körök érdekeit képviselte, azon az állásponton volt, hogy az államszövetségnek magára kell vállalnia az egyes tagállamok által a háború során felvett kölcsönök terhét is, s mind a külföldi, mind a belföldi hitelezőknek névértékben kell az adósságot visszafizetni. Mivel a kispénzüiek a kötelezvényeket már korábban elkótyavetyélték, ez a lépés csak a pénzembereknek és a spekulánsoknak kedvezett. A tervezetet az antifederalisták és a déli államok erősen ellenezték, az utóbbiak főleg azért, mert kifizetetlen adósságaik jelentősen kisebbek voltak, mint az északi államoké. Hamiltonnak azonban sikerült ezt az ellenállást leküzdenie azzal, hogy támogatta a szövetségi fővárosnak (a későbbi Washingtonnak) a déli területeken, a Potomac folyó partján való felépítését. Ennek sikere után 1790 júliusában a Képviselőház elfogadta a törvényt, amely szövetségi kötvényekre váltotta át az egyes államok által a kölcsönzőknek korábban kibocsájtott kötelezvényeket, majd augusztus elején megszületett az a törvény is, amely a befolyó adókból biztosította az adósságok kamatainak fizetését. A pénzügyi rendelkezések során 1791 februárjában az Egyesült Államok bankjának megszervezésére került sor, amely gondoskodott a törvényes fizetőeszközök kibocsájtásáról. A feladatok ellátására 1792-ben Philadelphiában megszervezték a pénzverdét.

Az alkotmány valóra váltásának munkájában az 1. Kongresszusra várt az államszövetség bírói szervezetének létrehozása is, mivel a Konfederáció időszakában ilyen nem létezett. Az új szervezet megteremtése sem ment viták nélkül, mert a szélsőséges federalisták a tagállamok bíróságainak hatáskörét, az antifederalisták – vagyis az egyes államok jogainak védelmezői – pedig az alkotmány értelmében megszervezendő Legfelső Bíróság hatáskörét kívánták szűkíteni. Amellett számolni kellett azzal is, hogy a hagyományos bírói eljárás – a közös alapok ellenére – nem minden államban azonos. Az 1789 szeptemberében elfogadott bírósági törvény megtalálta a középutat, mert minden államban szervezett egy ún. kerületi (fellebbviteli) bíróságot, amelynek tagjait az adott állam bíráiból nevezték ki, akik így a helyi jogszokásokkal tisztában voltak. A Legfelső Bíróságot (Supreme Court) egy főbíróból és öt társbíróból szervezték meg. (Ezek száma a későbbiek során többször változott.) Egyidejűleg kinevezték a „főállamügyészt” (Attorney General), aki a kormányt képviselte a Legfelső Bíróság elé került ügyekben, és aki egyben az elnök és a miniszterek jogi tanácsadója volt. Ez a funkció kezdetben igen szűk feladatkört jelentett, s az 1860-as évekig nem foglalta magába a szövetségi bíróságok mellett tevékenykedő ügyészek felügyeletét. 1870-ben megszervezték az igazságügyminisztériumot (Department of Justice) s az Attorney General

annak a vezetője lett. Kibővült hatáskörébe tartozik mind a Szövetségi Nyomozóiroda, mind a szövetségi börtönök felügyelete.

*BILL OF RIGHTS*  
(Az első tíz alkotmánykiegészítés, 1791.)

1. cikk

A Kongresszus nem alkot törvényt vallás alapítása vagy a vallás gyakorlásának eltiltása tárgyában; nem csorbítja a szólás- vagy sajtószabadságot; nem csorbítja a népnek a békés gyülekezéshez való jogát, valamint azt, hogy a kormányhoz forduljon panaszok orvoslása céljából.

2. cikk

Mivel a jólszervezett milícia szükséges a szabad állam biztonsága szempontjából, nem lehet csorbítani a népnek a fegyverek birtoklásához és viseléséhez való jogát.

3. cikk

Béke idején katonát csak a ház tulajdonosának hozzájárulásával lehet beszállítani; háború idején pedig csak a törvényben előírt módon történhet.

4. cikk

A népnek a személyi, a lakóház, okmányok és a tulajdonában levő tárgyak biztonságához való, a megalapozatlan házkutatások és foglalások elleni jogát nem lehet megsérteni, és ilyen parancsokat csak valószínűsített, esküvel vagy fogadalommal alátámasztott ügyben lehet kibocsájtani, és részletesen meg kell jelölni a házkutatás helyét, a lefoglalandó vagy letartóztatandó dolgot, illetve személyt.

5. cikk

Senkit sem lehet főbenjáró vagy súlyos bűncselekmény miatt felelősségre vonni, csak ha a Nagy Esküdtszék vádindítványt vagy vádhatározatot terjesztett elő, kivéve a szárazföldi, a tengeri haderő vagy a milícia körében felmerült ügyeket, amikor a szóban forgó személy háború, vagy a közt fenyegető veszély idején ténylegesen szolgálatot teljesít; senkit sem lehet ugyanazon bűncselekményért életét vagy testi épségét fenyegető eljárás alá vonni; senkit sem lehet arra kényszeríteni, hogy büntető ügyben saját maga ellen tanúskodjék; senki sem fosztható meg életétől, szabadságától és vagyonától a törvénynek megfelelő eljárás nélkül; magántulajdont közcélokra csak igazságos kártalanítás ellenében lehet igénybe venni.

## 6. cikk

Minden büntető eljárásban joga van a vádlottnak arra, hogy azon állam és kerület elfogulatlan esküdtszéke, melyben a bűncselekményt elkövette, gyors és nyilvános tárgyaláson bírálja el ügyét, s ezt a kerületet megelőzően hozott törvénynek kell meghatároznia, s a vádlottat a vádemelés természetéről és okáról tájékoztatni kell; az ellene tanúskodó személyekkel szembesíteni kell; a mellette tanúskodó személyek megidézése kötelező eljárás útján történik, s a vádlott védelmét védőügyvéd látja el.

## 7. cikk

A szokásjog (common law) alapján folytatott bírói eljárás során, amennyiben a peresített érték a 20 dollárt meghaladja, az esküdtszéki tárgyaláshoz való jog fennmarad, és az esküdtszék által megvizsgált tényt az Egyesült Államok egyetlen bírósága sem vizsgálhatja felül másként, mint ami megfelel a szokásjog szabályainak.

## 8. cikk

Nem lehet túl magas óvadékot megállapítani, igen nagy pénzbírságot kiszabni, vagy kegyetlen és szokatlan büntetéseket kiszabni.

## 9. cikk

Az alkotmányban felsorolt bizonyos jogokat nem lehet úgy értelmezni, hogy azok elvonják vagy csökkentik a nép által élvezett más jogokat.

## 10. cikk

Az alkotmány által az Egyesült Államokra rá nem ruházott, de az államoknak meg nem tagadott jogok megmaradnak az államoknak, illetve a népek.

(Bill of Rights fordítása *Pulay Gábor*: Alkotmányok. Az MTA Állam- és Jogtudományi Intézete. Bp. 1972. 29–30. alapján.)